CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil dieciséis (2016).

CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

REF: Expediente núm. 05001-23-33-000-2013-01598-01.
Recurso de apelación contra la sentencia de 5 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Primera de Oralidad.
Actor: ARGEMIRO ALONSO MÚNERA.

TESIS: LA INDEMNIZACIÓN QUE SE RECONOCE A QUIENES SE VEN AFECTADOS POR UNA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA, TIENE CARÁCTER REPARATORIO Y DEBE COMPRENDER EL PRECIO COMERCIAL Y LOS DEMÁS PERJUICIOS QUE PUDIERON CAUSARSE, LOS CUALES DEBEN SER PROBADOS POR EL AFECTADO Y DEMOSTRARSE EL NEXO CAUSAL CON LA EXPROPIACIÓN DECRETADA, LO QUE NO OCURRIÓ EN ESTE CASO.

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el actor contra la sentencia de 5 de marzo de 2015, mediante la cual el Tribunal

Administrativo de Antioquia – Sala Primera de Oralidad, denegó las pretensiones de la demanda, lo condenó en costas y por concepto de agencias en derecho fijó la suma de $5´456.559.oo, equivalente al 5% de las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES.

I.1. LO QUE SE DEMANDA:

El señor **ARGEMIRO ALONSO MÚNERA,** por conducto de apoderado, en ejercicio de la acción especial contencioso administrativa consagrada en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, tendiente a obtener las siguientes declaraciones:

1. La nulidad del artículo tercero de la Resolución núm. SH-ADQ-0005 de 6 de febrero de 2013, ***"Por la cual se dispone la expropiación por vía administrativa de un Inmueble"***, en

cuanto se refiere al precio indemnizatorio, expedida por el Secretario de Hacienda del Municipio de Medellín.

2. La nulidad del artículo tercero de la Resolución núm. SH-ADQ-0011 de 6 de febrero de 2013, ***"Por la cual se dispone la expropiación por vía administrativa de un Inmueble",*** en cuanto se refiere al precio indemnizatorio, expedida por el Secretario de Hacienda del Municipio de Medellín.

3. Se declare que el valor comercial de los inmuebles objeto de expropiación a enero de 2012 es: del piso 201, $137'765.552.oo y del piso 301, $141'311.563.oo.

4. Como consecuencia de lo anterior:

- Se condene al Municipio de Medellín a pagar a su favor, las sumas de $56'440.472.oo por concepto del piso 201 y $52'690.723.oo por el 301, actualizados a la fecha del pago de la condena, teniendo en

cuenta la variación del índice de precios al consumidor entre el mes de enero de 2012 y la fecha de la sentencia.

- Se condene al Municipio de Medellín a pagar, a título de lucro cesante: intereses de mora entre el momento en que se declaró la expropiación y la fecha de la sentencia, calculados a la tasa máxima comercial o en subsidio la del interés bancario corriente; la afectación económica por renta, conforme a lo establecido en el artículo 21 de la Resolución núm. 620 de 2008 y la suma de $2’500.000 dejados de percibir por canon de arrendamiento del piso 301 a partir del 10 de septiembre de 2012 a febrero de 2013.

5. Se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos y condiciones de la Ley 1437 de 2011.

6. Se condene a la parte demandada a pagar la totalidad de las costas y agencias en derecho que se causen en virtud del proceso.

I.2- LOS HECHOS DE LA DEMANDA:

Ellos son, en resumen, los siguientes:

Con base en lo establecido por los artículos 58 a 72 de la Ley 388 de 1997, se inició el procedimiento para la adquisición de bienes destinados a la construcción del corredor de la Avenida Ayacucho – Tranvía de Ayacucho, para el Metro de Medellín.

Señaló que era propietario de los bienes inmuebles ubicados en la Calle 50 núm. 12-67, pisos 201 y 301, del Municipio de Medellín, respectivamente, con matrículas inmobiliarias núms. NO1N-5176967 y 01N-5176968, los cuales fueron expropiados mediante los actos acusados.

Que el Municipio sobre cada bien inmueble realizó el siguiente procedimiento:

. Piso 201: Se presenta oferta de compra el 24 de mayo de 2012 por valor de $76’421.520.oo, conforme al avalúo MZ 13-001-02, con fecha de informe noviembre 1o. de 2011.

El día 31 de mayo de 2012 presentó solicitud de revisión del avalúo y, en subsidio, impugnación ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; el 27 de agosto del mismo año se modificó la oferta de compra en un precio de $81’325.080.oo, conforme al avalúo comercial MZ 13-0011-02/02 de 28 de junio de 2012, precio que se mantuvo en los actos acusados.

. Piso 301: Se presenta oferta de compra el 24 de mayo de 2012 por valor de $79’239.600, conforme al avalúo MZ 13-001-03, con fecha de informe noviembre 1o. de 2011.

El día 31 de mayo de 2012 presentó solicitud de revisión del avalúo y, en subsidio, impugnación ante el Instituto Geográfico Agustín

Codazzi; el 27 de agosto del mismo año se modificó la oferta de compra en un precio de $88’620.840.oo, conforme al avalúo comercial MZ 13-0011-03/02 de 28 de junio de 2012, precio que se mantuvo en los actos acusados.

Señaló que conforme a los numerales 10 a 16 de la Resolución de expropiación, la obra pública a realizar es de INFRAESTRUCTURA EN TRANSPORTE, por lo cual el procedimiento debió realizarse con base en lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1450 de 2011, que debía aplicarse aún en los procesos que se encontraban en ejecución al momento de su entrada en vigencia, conforme lo establece la norma, por lo cual se violó el principio constitucional del debido proceso.

Que por lo anterior se le afectó de manera gravosa, toda vez que de conformidad con el artículo 4° de dicha Ley, el avalúo debió incluir “*el valor de las indemnizaciones o compensaciones que fueren del caso*”, lo cual no fue incluido, afectando su patrimonio.

Señala que consta en el estudio socio-económico realizado por el Metro de Medellín, que el inmueble 301 estaba destinado a arrendamiento urbano; que luego de notificada la Resolución de expropiación el arrendatario dio por terminado el contrato, con los consecuentes perjuicios por la ausencia de renta, pago por su cuenta de servicios públicos y gastos de adquisición de nuevo inmueble.

Que dentro del avalúo se debieron calcular las compensaciones establecidas en el artículo 21 del Decreto 1420 de 1998 y 21 de la Resolución IGAC 620 de 2008; que asimismo, según el artículo 246 de la Ley 1450 de 2011, el valor indemnizatorio deberá fundamentarse en los perjuicios alegados y probados por quien solicita el resarcimiento, lo cual también se debe tener en cuenta con el procedimiento establecido por la Ley 388 de 1997.

Que no se le aplicó la política de compensaciones que el Municipio tenía al momento de la expropiación, de conformidad con el Decreto 2320 de 2005, porque solo se aplicaba a quienes aceptaran la oferta de compra establecida en la Ley 388 de 1997.

Que el avalúo que presenta con la demanda se realizó mediante el método comparativo o de mercado de que trata el Decreto 1420 de 1998 y su Resolución Reglamentaria núm. 620 de 2008 del IGAC; que en este caso, textualmente el avalúo señala que para la aplicación de dicho método se tomó una muestra de inmuebles ofertados y transacciones realizadas en el sector de influencia y que el análisis se hizo teniendo en cuenta la ubicación, uso permitido y actual, área construida, calidad de los materiales y vetustez y estado de conservación.

Que corroboró los datos y transacciones establecidas por la Lonja de Propiedad Raíz, junto con otras personas de la comunidad y encontró varias inconsistencias, las cuales se resumen en que los datos de supuestas ventas de inmuebles no eran verídicos, algunas direcciones no fueron encontradas, unos inmuebles no estaban registrados en la oficina de instrumentos públicos y no se pudieron establecer los contactos.

Que, por lo anterior, presentó denuncia por el delito de falsedad en documento público, actuando como accionante la señora LUZ MARÍA MÚNERA, que cursa en la Fiscalía General de la Nación con radicado de 2 de agosto de 2012.

Consideró que conforme a lo anterior, no hay una base para establecer que el valor integral promedio del metro cuadrado esté entre los rangos $879.000.oo y de $973.000.oo, pues el estudio de mercado no coincide con la realidad, ni fue realizado de acuerdo con la norma.

Que entonces con su propio peculio pagó un estudio de mercado que realizó el avaluador Fabián González, que determinó que el valor del metro era de $1’200.000.oo, así como también los avalúos realizados por TECNOCASA PROPIEDAD RAÍZ, adscrito a la Lonja de Antioquia en donde se estableció que el valor de los inmuebles era, para el apartamento 201, la suma de $137’765.552.oo y para el 301 la suma de $141’311.563.oo, ambos valores a enero de 2012; este avalúo fue

realizado conforme a lo establecido en el Decreto 1420 de 1998 y su correspondiente Resolución Reglamentaria N° 620 de 2008 del IGAC y dentro de la vigencia de la oferta, conforme a lo establecido en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997.

Que, además, el avalúo debió realizarlo directamente el IGAC o la entidad competente en el orden municipal, es decir, la Subsecretaría de Catastro, conforme a lo previsto en el artículo 83 de la Ley 1450 de 2011.

Precisó que las compensaciones establecidas en el Decreto 2320 de 2005 son diferentes a las que consagra la Ley 1450 de 2011, toda vez que ésta exige que los perjuicios causados sean determinados en los avalúos de los propietarios en los procesos de enajenación voluntaria y expropiación judicial y administrativa, sin realizar discriminación alguna.

Consideró que los perjuicios son irremediables porque con el daño

patrimonial causado se afectó su estilo de vida y el de su familia, pues el precio indemnizatorio reconocido no proporciona una reparación justa y plena.

Señaló que no se ha realizado el procedimiento previsto en el Decreto Municipal 673 de 2006, sobre la gestión social de obras públicas del Municipio, concretamente en lo relacionado con la encuesta de opinión que no se efectuó, no se reconstruyó la historia socio-ambiental; no se elaboró el mapa de futuro que debió quedar plasmado en mapas o maquetas ni se hicieron mesas de trabajo; no se presentaron propuestas ciudadanas retroalimentadas por los técnicos y no se conformó el Comité Ciudadano de la Obra, por lo cual en diferentes momentos se presentaron quejas a la Procuraduría, Personería, Fiscalía e Inspecciones de Policía, entre otras; que, además, la comunidad trató de llegar a un acuerdo con la Administración, pero sus peticiones no fueron escuchadas.

Anotó que en la Audiencia de Conciliación no se llegó a ningún

acuerdo.

I.3- LAS NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

El demandante considera que los actos acusados violaron los artículos 2°, 29, 58 y 121 de la Constitución Política; 83 y 246 de la Ley 1450 de 2011; 237, numeral 6 del C. de P.C.; 1° y 10° de la Resolución núm. 620 de 2008, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; 63 y 65 de la Ley 388 de 1997; que además contradicen la Jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado, de conformidad con lo expresado en la sentencia de 14 de mayo de 2009 (Expediente núm. 2005-03509-01), que señala que todos aquellos daños que logren demostrarse y que hayan tenido origen en la decisión de privar a un particular del derecho de dominio, deben ser plenamente indemnizados.

Explica el alcance del concepto de la violación en los siguientes términos:

. Se violó el artículo 83, numeral 4 y parágrafo 1° de la Ley 1450 de 2011, porque el avalúo no incluyó las otras indemnizaciones o compensaciones del caso, lo cual debió aplicarse a los proyectos de infraestructura de transporte que estén contratados o en ejecución al momento de la expedición de esta Ley; que si bien el artículo prevé que el Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para determinar el valor del precio de adquisición o precio indemnizatorio, el hecho de que no se hubiera efectuado, no es causal de excusar la conducta, toda vez que el artículo 246 *ídem* consagra que en todo caso el valor indemnizatorio deberá fundamentarse en los perjuicios alegados y probados por quien solicita el resarcimiento.

. Se violaron los artículos 237, numeral 6 del C. de P.C. y 1° y 10° de la Resolución núm. 620 del IGAC, porque en el avalúo entregado por la CORPORACIÓN AVAL BIENES se anuncia que el precio del inmueble establecido por la Administración se determinó como resultado de la aplicación del "Método Comparativo de Mercado", que "*consiste en deducir el precio por comparación de transacciones,*

oferta y avalúo de inmuebles similares equiparables, previos ajustes de tiempo, conformación y localización, entre otros" y en ningún aparte de este documento, ni en sus anexos, se señalan cuáles fueron exactamente las operaciones inmobiliarias o los avalúos recientes que se tuvieron en cuenta para hacer la anunciada comparación.

. Se violaron los artículos 63 y 65 de la Ley 388 de 1997, porque dentro de la motivación de los actos acusados se observa que la Administración incurre en un error de derecho, dado que la exposición de motivos no guarda relación de causalidad con la declaratoria de urgencia para la expropiación administrativa; que si bien es cierto que se fundamentan en los motivos de utilidad pública contenidos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 para decretar la expropiación, es decir en lo dispuesto en el ordenamiento jurídico para la generación de espacio público por habitante, también lo es que no existen los argumentos fácticos o sustanciales que generen las condiciones de urgencia para que la expropiación sea por la vía

administrativa.

Que la Corte Constitucional mediante las sentencias C-1074 de 2002 y 476 de 2007, respectivamente, ha señalado que la regla general en materia de expropiación para reforma urbana es que se acuda a la vía judicial y que, la posibilidad de recurrir a la vía administrativa depende de que se cumplan unos requisitos tanto sustanciales como procedimentales y es un instrumento definido exclusivamente para agilizar la adquisición de inmuebles que se requieren con prontitud, según las condiciones de urgencia previstas por el legislador y no para vulnerar los derechos de los propietarios.

Consideró que la autoridad municipal no puede suponer que todas las obras que se encuentran en el Plan Municipal de Desarrollo, por ese solo hecho están priorizadas y, en este caso, no se estableció la necesaria relación de causalidad entre los presupuestos de hecho, el derecho aplicado y la decisión adoptada, lo que indica que existe una falsa motivación, en tanto no contiene elementos fácticos ni jurídicos

que demuestren que existen las condiciones de urgencia citadas, por lo tanto la Administración no puede recurrir a la vía administrativa para ejecutar la expropiación.

Hizo mención a algunos Tratados Internacionales que se refieren al derecho de propiedad y su privación, la cual solo puede darse por necesidad pública o interés social y previa y justa indemnización, como también lo señala la Corte Constitucional, de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política.

Que lo cierto es que teniendo en cuenta la Jurisprudencia Constitucional, el precio debe ser justo y la fijación del valor no puede hacerse de manera abstracta y general sin tener en cuenta el contexto de cada caso, sino que se requiere la ponderación de los intereses concretos presentes en cada situación para que el valor de la indemnización corresponda en realidad a lo que es justo (sentencias C-153 de 1994 y C-374 de 1997 de la Corte Constitucional).

Que en todo caso, el artículo 51 de la Constitución Política dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover planes de vivienda de interés social.

Que la Corte Constitucional en la sentencia C-153 de 1994, indicó que es evidente que la indemnización prevista por el artículo 58 de la Constitución Política es reparatoria "*ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario* cuyo bien ha sido expropiado. *Y en caso de que no haya forma de comprobar el lucro cesante*, *se puede indemnizar con base en el valor del bien y el interés causado entre la fecha de entrega del mismo y la entrega de la indemnización"* y que *"De lo anterior surge que la indemnización no se limita al precio del bien expropiado. Si bien la jurisprudencia reconoce que el particular también sufre daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble, el cálculo del*

resarcimiento que deba recibir el particular, no se limita a considerar el valor comercial del bien, sino que puede abarcar los daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación", lo cual reiteró mediante la sentencia C-1074 de 2002.

Que el artículo 21 de la Resolución núm. 620 de 2008 del IGAC, ha establecido la forma de calcular el valor de compensación, partiendo del valor comercial para luego estimar el rendimiento financiero y si el bien es susceptible de producir renta, así lo esté utilizando el propietario, se deben tener en cuenta los arrendamientos de bienes comparables que existan en el entorno, entre otros.

Que, además, el Capítulo 3° del Decreto Municipal 673 de 2006, señala que cuando se adelante la ejecución de proyectos con fundamento en los motivos de utilidad pública definidos por los artículos 58 y 63 de la Ley 388 de 1997, que impliquen traslado de población, se debe desarrollar como acción estratégica para el cumplimiento de sus objetivos y metas, una "Política de

Compensaciones", que facilite el traslado de las familias y que mitigue los impactos negativos causados a la población trasladada.

I.4- Contestación de la demanda.

El Municipio de Medellín, se opuso a las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones[1]:

Precisó que para la contestación de la demanda tuvo en cuenta la información suministrada por la empresa Metro de Medellín, entidad que adelantó los trámites para la expropiación de los inmuebles a los que se refiere la demanda.

Hizo énfasis en dos aspectos, a saber: mayor valor comercial del inmueble reclamado por el actor y arrendamientos supuestamente dejados de percibir.

[1] Folios 308 a 329 del cuaderno principal.

Sobre el mayor valor reclamado señaló que el procedimiento expropiatorio fue llevado a cabo bajo los parámetros y metodología establecidos por la Ley 388 de 1997 y el avalúo comercial que sirvió de soporte cumple con todos los requisitos previstos en dicha Ley, el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución núm. 620 de 2008.

Que tanto la firma que realizó el avalúo comercial como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi que también hizo estudios de mercado en la zona, cuentan con expertos en avalúo de inmuebles y los avalúos fueron el resultado de una seria investigación.

Señaló que el artículo 67 de la Ley 388 de 1997, con respecto a la indemnización, dispone que será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos del artículo 31 *ídem*, reglamentado por el Decreto Nacional 1420 de 1998 y se aplica tanto para la enajenación voluntaria, forzosa o por expropiación judicial o administrativa.

Explicó que la práctica de los avalúos comerciales exige la aplicación

de los métodos utilizados para tal fin, reconocidos en los estudios sobre el tema y en el Decreto 1420 de 1998, que determina que para la adquisición de inmuebles se deberá aplicar uno de los siguientes métodos, "*Método de comparación o de mercado, el de renta o capitalización de ingresos, el del costo de reposición, o el residual*".

Que mediante la Resolución núm. 620 de 2008, el Director del IGAC estableció la metodología para la realización de los avalúos ordenados por la Ley 388 de 1997 y definió en su artículo 1° el método de comparación o de mercado, el cual se realiza a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes y comparables con el bien que se avalúa.

Sostuvo que no se ha probado que en la fecha en que se expidieron los actos acusados, los inmuebles tuvieran un valor comercial diferente.

Advirtió que el avalúo comercial aportado por la parte actora, realizado por la firma TECNOCASA, realizado por el señor Luis Alberto Chica Gutiérrez, además de que no es el avalúo oficial practicado por la Lonja Colombiana de Propiedad Raíz, adolece de serias irregularidades desde el punto metodológico, además de que la empresa Metro de Medellín informó que tuvo en cuenta los avalúos presentados por el demandante y que realizó un nuevo estudio de mercado a raíz de las impugnaciones presentadas.

Precisó que es válido utilizar varias metodologías para validar los valores encontrados y en este caso el avaluador de la parte actora utilizó dos, a saber: la de comparación o mercado para hallar el valor del lote y el de costo de reposición para el de la construcción pero, entre otras falencias, no se tiene un área de lote y un área construida por separado, sino solamente un área privada total; además no tiene claro los porcentajes de desenglobe correspondientes al reglamento de propiedad horizontal, porque no se tienen en cuenta ni se

relacionan en el informe de avalúo; al final del análisis el avaluador solamente toma el valor por metro cuadrado que encontró para el terreno con la metodología de comparación o mercado y no toma en cuenta los valores encontrados con la otra metodología, en el que supuestamente integró los valores de construcción y terreno.

Que, además, el demandante se equivoca al sostener que el avalúo debe realizarlo el IGAC o la entidad competente en el orden municipal, es decir, la Subsecretaría de Catastro e insiste erróneamente en la aplicación de lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1450 de 2011, el cual carece de reglamentación, por lo que la norma aplicable era el Decreto 2150 de 1995, de conformidad con el Decreto Reglamentario especial que sobre avalúos expida el Gobierno, que lo fue el Decreto 1420 de 1998.

Que el avalúo allegado por el actor en la demanda no señala la dirección de los inmuebles objeto de expropiación, pues solo indica "Buenos Aires", cuando este sector comprende una gran extensión de

terreno con diversidad de condiciones en su infraestrcutura, topografía, calidad y especificación de sus construcciones, donde se aprecian edificaciones nuevas, modernas, grandes con buenos acabados, parqueaderos, así como también edificaciones construidas hace varios años; dicho avalúo además no señala las edificaciones con las cuales se comparó el inmueble expropiado; Solicita que no se valore este documento toda vez que no se surtió previamente el trámite correspondiente que permite ejercer el derecho de contradicción.

Anotó que el IGAC, que es la máxima autoridad en cuestión de avalúos comerciales en el País, en septiembre de 2012, realizó un nuevo ejercicio valuatorio en el sector, como se observa en el Memorando 5020, anexado por la parte demandante, que contiene las conclusiones de un nuevo estudio de mercado efectuado en el sector, en donde se localiza el inmueble que fuera propiedad del demandante, obteniendo un rango de valores por metro cuadrado entre $851.561.oo y $920.344.oo y los inmuebles expropiados están

dentro de ese rango.

En relación con los cánones de arrendamiento que supuestamente dejó de percibir el actor, señala que no se pueden reclamar perjuicios por un contrato que él no ha suscrito y además, con el producto de la indemnización pudo obtener rentas e incluso adquirir otra propiedad que pudiera disponer para arriendo.

Resalta que el Consejo de Estado ha expresado que no son suficientes los contratos de arrendamiento allegados para demostrar lo dejado de percibir, sino que se requieren por lo menos dos recibos de pago o consignaciones efectuadas por sus arrendatarios durante su vigencia; que, además, las partes del contrato de arrendamiento pudieron haber esperado a que se entregara el inmueble y que la terminación anticipada del contrato se debió a su voluntad.

Precisó que lo preceptuado en el artículo 21, numeral 6, del Decreto 1420 de 1998 y en el artículo 21 de la Resolución núm. 620 de 2008

del IGAC, no se aplica para las indemnizaciones por expropiación por vía administrativa, porque se refiere a las afectaciones de obra, que según el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, es toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, parcelación, construcción, funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental; que esta norma se complementa con el artículo 122 de la Ley 388 de 1997 titulado "compensación por cargas"; el artículo 21, numeral 6, del Decreto 1420 de 1998 y el artículo 21 de la Resolución núm. 620 de 2008.

Que entonces se equivoca el actor cuando solicita como perjuicios los mismos que reconoce el Decreto 1420 de 1998, a quienes con motivo de una afectación por obra pública se les limite la generación de ingresos.

Que como lo ha expresado el Consejo de Estado, en el caso de las expropiaciones es necesario que los daños que han de ser reparados

sean ciertos, no pueden ser hipotéticos o contingentes, pues debe haber certeza sobre su existencia.

Finalmente, explicó que es la propia Constitución Política la que en su artículo 58 señala los motivos de utilidad pública o interés social para que se pueda expropiar aún por la vía administrativa; que conforme a este mandato se expidió la Ley 388 de 1997, en cuyos artículos 58 y 63, respectivamente, reguló los motivos de utilidad pública y los eventos en que procede la expropiación por vía administrativa; que los motivos de urgencia se fundamentaron en el artículo 64 *ídem*.

Explicó que mediante el Acuerdo Municipal núm. 046 de 2006, el Concejo Municipal adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial, en cuyo artículo 306 facultó a la Secretaría de Planeación Municipal para declarar las condiciones de urgencia, la cual expidió la Resolución núm. 233 de 21 de mayo de 2010 *"Por medio de la cual se declara la situación de urgencia para la adquisición de inmuebles con destino a la construcción del Corredor de la Avenida Ayacucho de la ciudad de*

Medellín", declarada constitucional y legal por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante sentencia de 15 de octubre de 2013.

Propuso la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de los requisitos formales consignados en los artículos 85 y 138, inciso 3° del C.C.A. porque el demandante no solicitó la nulidad de la Resolución núm. SH-ADQ-0212 de 21 de marzo de 2013, que en respuesta al recurso de apelación confirmó en todas sus partes la núm. SH-ADQ-0005 del mismo año, con la cual se conforma la unidad inescindible; y solicita que el Tribunal se declare inhibido de pronunciarse de fondo.

También propone las excepciones de inexistencia de violación del ordenamiento jurídico y de inexistencia de la obligación.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.

El Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Primera de Oralidad, denegó las pretensiones de la demanda, condenó en costas al actor y por concepto de agencias en derecho, fijó la suma de $5’456.559.oo, equivalente al 5% de las pretensiones de la demanda[2], en consideración a lo siguiente:

Frente a la excepción de inepta demanda señaló que no prospera, porque la situación objeto de controversia resultó saldada con la Ley 1437 de 2011, que en su artículo 163 indicó que si el acto demandado fue objeto de recursos ante la Administración se entenderán demandados los actos que lo resolvieron.

Se refirió al marco normativo y jurisprudencial de Colombia y al alcance de la expropiación como un instrumento excepcional frente a la garantía de la propiedad privada por la prevalencia del interés público o social, expresado en el artículo 58 de la Constitución Política, por lo cual no puede considerarse como una sanción.

[2] Folios 592 a 611 del cuaderno principal.

Expresó que existen dos clases de expropiación: la judicial y la administrativa y que ambas deben tener previamente una indemnización justa.

Que la Corte Constitucional ha señalado que la expropiación por vía administrativa es la potestad que tiene la Administración para despojar del derecho de propiedad a los particulares, con miras al desarrollo y ejecución de proyectos de utilidad pública o interés social, con apego a un procedimiento específico y previo el pago de una indemnización, teniendo en cuenta el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, que modificó el artículo 10° de la Ley 9ª de 1989.

Que la Jurisprudencia ha dejado sentado que el daño que se causa al particular que se ve constreñido a ser despojado de su inmueble, no es antijurídico, ya que la misma Constitución establece que debe soportar esa carga y está sometido a un procedimiento, lo que no significa que no deba indemnizarlo.

Que, por su parte, la Ley 388 de 1997 dispone que toda expropiación que se realice al amparo de sus normas, tendrá presente los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial y guardará coherencia con los objetivos, programas y proyectos de los planes de desarrollo correspondientes.

Señaló que el régimen de expropiación para efectos de la reforma urbana se encuentra en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y también en los artículos 451 a 459 del C. de P.C.; que de su lectura se infiere que la regla general es la expropiación por vía judicial y es el resultado de una etapa de negociación voluntaria fallida, después de la cual se expide una Resolución que una vez en firme faculta a la Administración a demandar al propietario del inmueble ante la jurisdicción ordinaria civil, con la pretensión de que por sentencia el Juez ordene la entrega del inmueble.

Que la expropiación por vía administrativa también ocurre cuando ha fracasado la etapa de enajenación voluntaria, pero es de carácter

excepcional, pues requiere de una emergencia imprevista, caso en el cual, la ley autoriza la declaración de urgencia para la adquisición del predio, pero en todo caso se garantiza la posibilidad de instaurar con posterioridad una acción judicial ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, incluso respecto del precio.

Señaló que en el proceso expropiatorio, en vía judicial o administrativa, necesariamente deben darse tres etapas: la oferta de compra hecha al propietario, la negociación entre las partes que busca, entre otras, modificar el precio base fijado por la Administración y, finalmente, si no hay acuerdo, la expropiación mediante Resolución.

Se refirió a los artículos 63 y 65 de la Ley 388 de 1997, relacionados, respectivamente, con los motivos de utilidad pública e interés social y a las condiciones de urgencia como presupuestos para la expropiación por vía administrativa.

Explicó que las características de la indemnización en materia de expropiación se establecieron en la Jurisprudencia constitucional mediante la sentencia C-1074 de 2002, en la cual la Corte Constitucional señaló que ésta debía ser previa y justa, apreciando los intereses de la comunidad y del afectado y reparadora comprendiendo el daño emergente y el lucro cesante, en algunos casos compensatoria y en otros restitutiva dependiendo del asunto; que en ciertos casos no es necesario su pago en dinero, pero debe ser previa, justa, libre y negociable; que si bien el conflicto entre el interés general y el particular se desata en favor del primero, no significa que se entiendan excluidas las garantías constitucionales en favor del propietario, quien no está obligado a asumir un detrimento en su patrimonio y una consecuente ruptura del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas.

Que, por su parte, el Consejo de Estado[3] ha señalado, que quien se ha visto constreñido a entregar un bien en virtud de la expropiación, debe acreditar en el proceso el lucro cesante dejado de percibir y que el avalúo comercial de los inmuebles en el proceso de expropiación administrativa, debe cumplir con las exigencias contenidas en el Decreto 1420 de 1998 y en la Resolución núm. 620 de 2008 del IGAC, pues se trata de una expropiación administrativa cuyo precio se establece a través del avalúo comercial.

Que de la Jurisprudencia del Consejo de Estado se puede colegir que el establecimiento del valor de un inmueble debe contar con un soporte técnico desde la oferta para la enajenación voluntaria y que, el particular que pretenda controvertirlo a través de la demanda contencioso administrativa debe aportar un dictamen que pueda ser objeto de contradicción y se ciña a la normativa vigente, es decir, no solo al contenido del Decreto 1420 de 1998 y la Resolución núm. 620

[3] Sentencias de 10 de 10 de marzo de 2011, expediente núm. 2004-03941-01, Consejero ponente doctor Marco Antonio Velilla Moreno y 31 de julio de 2014, expediente núm. 2008-00032-01, Consejero ponente doctor Guillermo Vargas Ayala.

de 2008, sino también a las disposiciones del C.P.A.C.A. relativas al dictamen pericial y a faltas de éstas, a la regulación contenida en el C.G.P. para la práctica y contradicción del mismo, a fin de generar convicción en el fallador de que el valor comercial del inmueble no corresponde a la realidad.

Sobre el caso concreto, expresó:

- En relación con la Resolución núm. 233 de 21 de mayo de 2010, "*Por medio de la cual se declara la situación de urgencia para la adquisición de inmuebles con destino a la construcción del corredor de la Avenida Ayacucho de la ciudad de Medellín*", sobre la cual el actor manifiesta que adolece de falsa motivación, estimó que este acto goza de presunción de legalidad y tiene fuerza ejecutoria, por lo cual no le corresponde pronunciarse ni cuestionar su contenido, porque su nulidad no se solicitó, pese a las elucubraciones que hace el actor.

- Que la expropiación administrativa dio aplicación a la Ley 388, artículo 61 y no al contenido de la Ley 1450 de 2011, porque su aplicación estaba supeditada a la reglamentación por parte del Gobierno Nacional; que el mismo actor manifiesta en su demanda que tal ausencia, no es excusa para dejar de incluir en el avalúo los perjuicios alegados y probados por quien solicitó el resarcimiento; que en todo caso, de conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 246 de esta última Ley, los peritajes dentro de los procesos de expropiación deberán partir del avalúo practicado con fundamento en la reglamentación vigente del Gobierno Nacional o aquella que la sustituya, así como en las normas metodológicas adoptadas por el IGAC para su desarrollo.

Que de otro lado, el numeral 6 del artículo 83 de la Ley 1450 de 2011, que el demandante solicita aplicar, señala que el avalúo comercial del inmueble debe contener las posesiones, si las hubiera, lo que en este caso no se da y las otras indemnizaciones o compensaciones que fuera del caso realizar; que para el demandante

la trascendencia de que se aplique esta normativa respecto de la anterior, es que se hubiera establecido una compensación mayor, sin embargo, este argumento tampoco es de recibo, ya que en uno u otro caso al momento de establecerse el valor comercial del inmueble, deben incluirse aquellos perjuicios y compensaciones que resulten probados y, por lo tanto, no hay diferencias.

Que se observa que el avalúo que sirvió de base para la oferta de enajenación voluntaria incluyó las compensaciones "que no hacen parte del precio del inmueble" y no fueron aplicados en los actos acusados porque no se dio la enajenación voluntaria y se procedió a la expropiación administrativa; que en cuanto a los daños y perjuicios causados, es claro que tanto en una como otra normativa, no eran reconocidos automáticamente ni se presumen, sino que, como lo señala el mismo actor, estaban sujetos a lo que el demandante lograra demostrar, situación que no se evidenció en el procedimiento administrativo.

- Respecto al estudio de mercado adelantado por el IGAC a partir del cual se obtuvo el rango de valores comerciales por referencia del metro cuadrado, que el actor consideró que contiene información falsa, estimó que dicha inconformidad llevó a que se presentara una nueva oferta por un valor superior y que está probado que para ambos inmuebles se modificó la oferta de compra.

Precisó que el avalúo para la oferta inicial no fue únicamente elaborado por la Lonja Colombiana de Propiedad Raíz, sino que también se tuvo en cuenta la información suministrada por el IGAC; que el valor del inmueble fue fijado nuevamente y se utilizó el método comparativo o de mercado que consiste en "*establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo*".

Que, además, el artículo 3° del Decreto 1420 de 1998, faculta al IGAC para elaborar el avalúo comercial, lo cual está en consonancia

con el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, que establece que el precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el IGAC, la entidad que cumpla sus funciones o por peritos privados inscritos en las lonjas.

Consideró que el valor fijado por el Municipio de Medellín goza de presunción de legalidad, además de que fue el resultado de las reclamaciones que el demandante presentó frente a la oferta inicial, razón por la cual quien alega que el avalúo es equivocado tiene la carga probatoria de demostrar su incorrección y de aportar prueba idónea que genere convicción relativa al valor real del inmueble, que fundamente la indemnización que se reclama, asunto que no logra desvirtuar el demandante.

- Que en el proceso se observa que únicamente se aportó una prueba documental, pues la prueba testimonial no se recaudó porque no asistieron ni los testigos ni el apoderado de la parte demandante; y si bien las partes en la demanda pueden aportar dictámenes, éstos

deben ser practicados en audiencia y contener los requisitos de idoneidad que la ley contempla, los cuales no se satisfacen con el avalúo presentado; lo anterior, de conformidad con los artículos 219 y 220 del Decreto de la Ley 1437 de 2011.

Anotó que como lo ha indicado la Jurisprudencia del Consejo de Estado, los documentos que sostienen un precio comercial de los inmuebles distintos a los fijados por la Administración deben cumplir con las disposiciones contenidas en el Decreto 1420 de 1998, que hace referencia a avalúos y en la Resolución núm. 620 de 23 de septiembre de 2008 del IGAC, si lo que se quiere es desvirtuar la presunción de legalidad de los actos que señalan los precios en los trámites de una expropiación administrativa, situación que no se cumple en este caso.

Trajo a colación la sentencia de 17 de julio de 2014[4] dictada por el Consejo de Estado, en la cual se afirmó que el dictamen pericial presentado para desvirtuar el avalúo de la Administración en un caso de expropiación administrativa, es contradictorio y carece de explicaciones y exposición de razones suficientes que permitan inferir, de manera técnica, un valor diferente al proporcionado por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia.

Que así las cosas, la parte actora tenía la carga, no solo de demostrar la incorrección del avalúo inicial sino también de acreditar la corrección del justiprecio presentado por quien actuó como perito en el curso del proceso; que el demandante pudo solicitar que el avalúo que aportó se tuviera como un dictamen pericial y que, en esa medida fuera contradicho o ratificado y se indicara bajo qué calidad actuaban quienes los rendían; que tal como fue aportado en el proceso, no deja de ser un documento más que no reúne las calidades necesarias para generar convicción al Juez de que el precio

[4] Expediente núm. 2007-03001-01, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González.

establecido por la Administración no corresponde a la realidad, pues la falta de soportes técnicos idóneos para controvertir el avalúo presentado por la demandada, no permite que se acceda a la pretensión de pago de una indemnización mayor.

- Sobre la afirmación del actor relativa a que la expropiación generó daños accesorios que deben ser reparados, tales como el daño emergente y el lucro cesante, señaló que si bien consta un contrato de arrendamiento de vivienda urbana entre Juan Pablo Gómez y Jesús María Montoya Herrera de 29 de julio de 2009 y otro suscrito entre aquel y María Alicia Yepez, sobre el inmueble del piso 301, no hay prueba en el expediente ni del canon percibido por esta última, ni si para este asunto en específico actuaba como representante del demandante, ni prueba de que el contrato de arrendamiento haya terminado en razón de la expropiación administrativa.

Que, adicionalmente, al no comparecer los testigos a rendir su declaración, tampoco fue posible probar qué otros perjuicios pudo

haber sufrido el demandante ni a cuánto ascendían los mismos; que si bien el Consejo de Estado ha afirmado que los daños accesorios derivados de la expropiación deben ser indemnizados aún a falta de metodología de la valoración, también ha señalado que ello es posible siempre y cuando resulte probada no solo su ocurrencia sino el nexo de causalidad con la expropiación[5].

Estimó que no estaba de más recordar que en el avalúo inicial contenido en la oferta, también están incluidos valores correspondientes a compensaciones por Prima de Traslado, Prima por trámites legales, para un total de $4'975.726.oo por el piso 201 y de $1'612.663.oo para el piso 301.

Finalmente, de conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A. el Tribunal condenó en costas al actor, que serían liquidadas por la Secretaría y teniendo en cuenta los artículos 392, numeral 2, modificado por el artículo 19 de la Ley 1395 de 2010 y 393 del C. de

[5] Sentencia de 14 de mayo de 2009, expediente núm. 2005-03509-01, Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

P.C. modificado por el artículo 43 de la Ley 794 de 2003 y el Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003, fijó las agencias en derecho.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Considera el actor que la sentencia de 5 de marzo de 2015 se debe revocar y acceder a las súplicas de la demanda, por las siguientes razones:

1. Frente a los perjuicios causados, una vez transcribe lo expuesto por el Tribunal, señala que como consta en la demanda y su acervo probatorio, se le generaron algunos perjuicios, situación que no es desvirtuada por el fallador y, el contrario, aunque reconoce su existencia, exime su pago al considerar que el precio del bien lo constituye el avalúo comercial, conforme a lo establecido en el artículo 67 de la Ley 388 de 1997.

Que así mismo, el Tribunal no aplicó lo establecido en los artículos 83 y 246 de la Ley 1450 de 2011, que incluyen dentro del precio del

bien los perjuicios por daño emergente y lucro cesante probados, argumentando no existir reglamentación en el momento de la expropiación; considera que si bien es cierto que el artículo 67 de la Ley 388 de 1997 trata en forma escueta el valor a pagar por el inmueble expropiado por vía administrativa, la interpretación de dicha norma ha venido siendo desarrollada jurisprudencialmente en varias sentencias, porque la acción del Estado al expropiar a las personas de sus bienes para velar por el interés general de la comunidad, no implica que el propietario tenga que soportar la carga de los intereses generales, por lo cual surgió el concepto de valor indemnizatorio, que debe incluir el valor comercial, más el daño emergente y el lucro cesante ocasionados.

Trae a colación las sentencias C-153 de 1994, C-1074 de 2002 y C-476 de 2007, mediante las cuales la Corte Constitucional señaló que la indemnización no es compensatoria, porque de aceptarse esta tesis se tendría que concluir que la expropiación es una simple conversión de valores, es decir, que los bienes expropiados se reemplazan por su equivalente en dinero y no comprende por tanto

los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación, porque en ese caso no sería justa ni plena y que no puede establecerse como regla general que el valor del precio indemnizatorio sea igual al avalúo comercial, porque en algunos casos puede ser reparatorio, que incluya el daño emergente y el lucro cesante.

Que de la Jurisprudencia reseñada se desprende que la regla general es que la indemnización sea reparadora no compensatoria, porque la misma Constitución Política ordena en su artículo 58, *"consultando los intereses de la comunidad y del afectado"* y no se trata simplemente de una compraventa, pues éste no es el ánimo que ostenta un expropiado.

Señala que no comparte la interpretación que hace la sentencia apelada sobre la falta de aplicación del artículo 246 de la Ley 1450 de 2011, porque el parágrafo indica que el valor indemnizatorio deberá

fundamentarse en los perjuicios alegados y probados por quien solicita el resarcimiento.

Que, además, considerar que el pago de las compensaciones, como ocurrió en este caso, es solo para quien acepte la oferta inicial y la enajenación voluntaria, es violatorio del derecho a la igualdad, puesto que todas las personas que se ven inmersas en el proceso pueden sufrir algún perjuicio y además coacciona al afectado a aceptar la oferta de compra, sin tener la posibilidad de instaurar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Que el Consejo de Estado señaló que el hecho de que no se haya adoptado una metodología para la valoración de los daños y perjuicios anexos a la expropiación de un inmueble por vía administrativa, *"no puede servir de pretexto para desconocer la obligación de indemnizar en forma justa y plena las obligaciones patrimoniales accesorias causadas al propietario, pues ello equivaldría a desconocer el verdadero alcance de lo dispuesto en los*

artículos 34 y 58 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, y en el artículo 21.2 del Pacto de Derechos Económicos y Sociales o Pacto de San José de Costa Rica".[6]

Considera que de conformidad con lo anterior, deben reconocerse los perjuicios demostrados en el proceso y las compensaciones ofrecidas en la oferta inicial para la enajenación voluntaria.

2. Aclara que en ningún momento afirmó, como lo señala el Juzgador, que el estudio de mercado adelantado por el Instituto Agustín Codazzi, a partir del cual se obtuvo el rango de valores comerciales por referencia al metro cuadrado y en el que se fundamentó el valor ofrecido, contiene información falsa.

Que la Resolución por medio de la cual se decide el trámite de impugnación de unos avalúos comerciales, entre ellos, sobre su

[6] Sentencia de 14 de mayo de 2009, antes mencionada.

inmueble, hace alusión a que se realizó un nuevo estudio de mercado elaborado por el señor Pedro Enrique Palacios Roberto, el cual sería tenido como prueba por el IGAC, conforme a la decisión tomada por el Comité de Avalúos de 2 de noviembre de 2012, y no obstante que fijó unos rangos superior e inferior de $988.037.oo y $852.651.oo como valor del metro cuadrado en la zona, el IGAC en dicho acto señaló como rango superior el valor de $920.344.oo; que el IGAC deduce que los avalúos comerciales practicados por la Lonja Colombiana de Propiedad Raíz eran acordes con el mercado inmobiliario.

Considera que de conformidad con el artículo 15 del Decreto 1420 de 1998, el oficio de revisión e impugnación presentado ante el IGAC por la empresa Metro de Medellín, fue allegado fuera de tiempo, toda vez que había vencido el término para solicitarlo.

Señaló que presentó solicitud de revisión del avalúo de sus inmuebles y en subsidio impugnación ante el IGAC y no se conoce ningún

recurso de revisión del avalúo enviado por la Empresa Metro de Medellín a la Lonja Colombiana de Propiedad Raíz sobre el avalúo comercial dentro de los 5 días siguientes a la fecha en que ésta conoció del avalúo; y que, habiéndose modificado la oferta y el avalúo como resultado de la solicitud de revisión, no existe justificación para que se tenga en cuenta el avalúo realizado por el IGAC.

Que no conoce que la Empresa Metro de Medellín haya citado a Comité Técnico de Avalúos, conforme lo establece la norma; ni los argumentos técnicos presentados en el recurso de revisión fijados en el artículo 15 del mencionado Decreto, ni siquiera si éste se presentó, como tampoco se conoce la respuesta de la Lonja Colombiana de Propiedad Raíz.

De lo anterior, concluye que "*de no haberse presentado recurso de revisión ante la Lonja Colombiana de Propiedad Raíz por parte del Metro de Medellín en el término establecido en el artículo 15 del*

Decreto 1420 de 2008 y haberse presentado el recurso de impugnación por fuera del término establecido por éste, ***el avalúo realizado por el IGAC, no tiene vigencia conforme a lo establecido en el artículo 19 del Decreto 1420 de 2008 y, por tanto, no puede tomarse para estipular el valor del precio indemnizatorio del bien inmueble, teniendo que realizarse un nuevo avalúo***". (Resalta la parte actora).

Solicita que en razón a lo anterior y a lo expresado en la demanda, no puede darse validez a los avalúos ni a la Resolución del IGAC dentro del trámite del recurso de impugnación frente a algunos avalúos realizados a inmuebles de la zona, pues debe entenderse que cuando se presenta la respectiva impugnación se debe estar dentro del término establecido por la reglamentación, de lo contrario se estaría violando el debido proceso.

3. Frente a la validez de la prueba documental que presentó, manifiesta que no se encuentra un análisis realizado por el Juez de

primera instancia, ni se establece de forma clara por qué no reúne las calidades necesarias para generar convicción, teniendo en cuenta además que si tiene dudas sobre las pruebas aportadas, puede de oficio solicitar nuevas pruebas.

Que dentro de la sentencia recurrida no se hizo mención sobre la prueba aportada -Estudio de mercado realizado por el perito avaluador Fabián Albeiro González-, que debió tenerse en cuenta.

IV. ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

En esta etapa procesal, el Ministerio Público guardó silencio.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

El actor pretende que se declare la nulidad de los artículos terceros de las Resoluciones SH-ADQ-0005, ***"Por la cual se dispone la expropiación por vía administrativa de un bien inmueble"*** y SH-

ADQ-0011 ***"Por la cual se dispone la expropiación por vía administrativa de un bien inmueble****,* ambas de 6 de febrero de 2013, pues controvierte el precio indemnizatorio allí fijado.

Contra cada uno de dichos actos procedía el recurso de reposición (no de apelación como lo afirma la sentencia apelada), el cual fue interpuesto únicamente contra la Resolución SH-ADQ-0005 de 6 de febrero de 2013, la cual se confirmó mediante la Resolución SH-ADQ-0212 de 21 de marzo de 2013, que se entiende también demandada, de conformidad con el artículo 163 del C.P.A.C.A[7].

La inconformidad del actor, frente a la sentencia apelada, se centra en los siguientes aspectos **relacionados todos con el avalúo de los bienes expropiados, a saber**: se le generaron perjuicios que no fueron tenidos en cuenta por el fallador, quien consideró que el

[7] Dicha disposición prevé: "Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo éste se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la Administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.

Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciarse clara y separadamente en la demanda".

precio del bien lo constituye el avalúo comercial, por lo tanto, se le deben reconocer los perjuicios demostrados en el proceso.

El Tribunal no aceptó la aplicación de los artículos 83 y 246 de la Ley 1450 de 2011, por no estar reglamentada en el momento de la expropiación y por eso no se le reconoció el daño emergente ni el lucro cesante. No se puede dar validez a los avalúos ni a la Resolución del IGAC, dentro del trámite del recurso de impugnación porque viola el artículo 15 del Decreto 1420 de 1998; que el Juez puede solicitar nuevas pruebas y no lo hizo; y que la sentencia no hizo mención al avalúo realizado por Fabián Albeiro González.

Al respecto, la Sala tiene en cuenta lo siguiente:

Lo primero que se observa es que el artículo 15 del Decreto 1420 de 1998, cuya violación alega el actor en esta oportunidad, con el fin de que se haga un nuevo avalúo, no se alegó en la demanda, por lo tanto, el avalúo practicado por el Instituto Geográfico Agustín

Codazzi–IGAC, por medio del cual se resolvieron las impugnaciones formuladas contra el avalúo presentado por la Administración Municipal, en principio, no se puede tener por desvirtuado.

Así pues, la Sala se abstiene de estudiar la posible violación a la mencionada norma, por cuanto no le es dable al fallador de segunda instancia pronunciarse sobre cargos que no se han presentado en la oportunidad procesal, es decir en la demanda, pues ello contraría los principios de contradicción, lealtad procesal y debido proceso.

También se observa que el avalúo practicado por el señor Fabián Albeiro González, presentado con la demanda[8], como bien lo explicó el a quo, no cumple con las condiciones para que sea tenido como dictamen pericial, pues el estudio de mercado no tiene fecha, se hizo para el Barrio Alejandro Echavarría, es decir, no se relacionan los inmuebles del actor que se encuentran en el sector o Barrio

[8] Folios 58 a 84 del cuaderno principal.

Buenos Aires; y si bien es cierto que se refiere a otros inmuebles del sector, según se señala en la contestación de la demanda, la zona comprende una gran extensión de terreno con diversidad de condiciones de infraestructura en su topografía, en la calidad y especificación de las construcciones; existen edificaciones para estrenar, modernas, localizadas en grandes edificios con buenos equipamientos y servicios colectivos, parqueaderos, acabados de excelente calidad, así como construcciones que datan de muchos años, con condiciones normales o en deterioro.

Del análisis del expediente se extrae lo siguiente:

. Piso 201 del inmueble ubicado en la Calle 50 N° 12-67[9].

La oferta inicial por parte del Metro de Medellín de 24 de mayo de 2012, basada en el avalúo comercial del inmueble presentado por la Lonja de Propiedad Raíz el 1o. de noviembre de 2011, fue de $76’421.520.oo, más las compensaciones por prima de

[9] Folios 151 a 182 del cuaderno principal.

traslado, trámites legales y afectación económica por valor de $ 4’902.173.oo, sobre las cuales se advirtió que no se aplicarían en caso de procederse a la expropiación administrativa, según el Decreto 2320 de 2005, por el cual se reglamentan las compensaciones en la adquisición de predios para el desarrollo de proyectos urbanísticos de ciudad de Medellín. En total, la oferta inicial se hizo por $81’040.343.oo.

En respuesta a la solicitud de revisión y pese a que contra el avalúo no proceden recursos, la Lonja de Propiedad Raíz realizó un nuevo estudio; la nueva oferta por el piso 201 se hizo el 27 de agosto de 2012, por **$81’325.080.oo** más las mismas compensaciones antes mencionadas que ascendieron a $4’975.726.oo siempre y cuando no se acudiera a la expropiación administrativa, para un total de $86’017.456.

Ahora bien, en respuesta a la impugnación el avaluador del IGAC señor Pedro Enrique Palacios, dando alcance al Auto núm. 001 de 6 de agosto de 2012 del IGAC, conceptuó mediante Memorando núm.

5020 de 19 de septiembre de 2012, dirigido a la Subdirectora de Catastro del IGAC, que el valor de los predios del sector donde se ubica el inmueble está dentro de unos límites inferior y superior y ratifica los valores que realizó la Lonja Colombiana de la Propiedad Raíz y el valor del metro cuadrado.

Por lo anterior y como no se logró un acuerdo el acto acusado, Resolución SH-ADQ-0005 de 6 de febrero de 2013, dispuso la expropiación administrativa del inmueble por un valor de **$81'325.080.oo**, es decir, el que se propuso por la Lonja de Propiedad Raíz una vez revisó la oferta inicial, pero sin las compensaciones, conforme lo había advertido. La Resolución núm. SH-ADQ-0212 de 21 de marzo de 2013, en respuesta al recurso de reposición confirmó la decisión.

Es de tener en cuenta que el avalúo comercial contratado por el actor exclusivamente para el piso 201 elaborado por la firma

TECNOCASA, afiliada a CORALONJAS[10] el 27 de enero de 2012, se fijó por un valor total de $137’765.552.oo; señala este avalúo que los métodos aplicados fueron el de comparación o de mercado y el de costo de reposición, sin embargo, la demandada en la contestación de la demanda señaló que de conformidad con la información suministrada por el Metro de Medellín, el avalúo presenta falencias, que no fueron controvertidas en este proceso por el actor, entre ellas: no se tiene un área de lote y un área construida por separado, solamente un área privada total, por lo que no hay claridad respecto de los porcentajes de desenglobe correspondientes según el reglamento de propiedad horizontal; no se aplicó correctamente la metodología de comparación o de mercado para hallar el valor del metro cuadrado del terreno porque no existen datos de lote de terreno sin construcción y se presentan datos de inmuebles con construcción sometidos y no sometidos al régimen de propiedad horizontal; que en el análisis del costo de reposición el avaluador entregó el valor completo del terreno sin

[10] Folios 184 a 193 del cuaderno principal.

tener en cuenta que estaba sometido a un reglamento de propiedad horizontal; al final del análisis no se toma en cuenta el valor encontrado con la metodología del costo de reposición, donde supuestamente integró los valores de construcción y terreno; en conclusión, el Metro de Medellín consideró que las metodologías valuatorias están mal aplicadas y además no se ejecutan de manera coherente.

. Piso 301 del inmueble ubicado en la Calle 50 N° 12-67[11].

La oferta inicial por parte del Metro de Medellín de 24 de mayo de 2012, basada en el avalúo comercial del inmueble practicado por la Lonja de Propiedad Raíz el 1o. de noviembre de 2011, fue de $79’239.600.oo, más, como el caso del piso 201, las compensaciones por prima de traslado, trámites legales y afectación económica por valor de $ 1’471.944.oo, sobre las cuales se advirtió que no se aplicarían en caso de procederse a la

[11] Folios 229 a 278 del cuaderno principal.

expropiación administrativa, según el Decreto 2320 de 2005, por el cual se reglamentan las compensaciones en la adquisición de predios para el desarrollo de proyectos urbanísticos de la ciudad de Medellín. En total, la oferta inicial se hizo por $80’428.194.oo.

En respuesta a la solicitud de revisión, la nueva oferta por el piso 301 se hizo el 27 de agosto de 2012, por **$88’620.840.oo** más las mismas compensaciones que ascendieron a $1’612.663.oo siempre y cuando no se acudiera a la expropiación administrativa, para un total de $89’950.153.oo.

Ahora bien, en respuesta a la impugnación el avaluador del IGAC señor Pedro Enrique Palacios, dando alcance al Auto núm. 001 de 6 de agosto de 2012 del IGAC, como ya se observó, conceptuó mediante Memorando núm. 5020 de 19 de septiembre de 2010, dirigido a la Subdirectora de Catastro del IGAC, que el valor de los predios del sector donde se ubica el inmueble está dentro de unos

límites inferior y superior y ratifica los valores que realizó la Lonja Colombiana de la Propiedad Raíz y el valor del metro cuadrado.

Por lo anterior y por no llegarse a un acuerdo, el acto acusado Resolución SH-ADQ-0011 de 6 de febrero de 2013, dispuso la expropiación administrativa del inmueble por un valor de **$88'620.840.oo**, es decir, el que se propuso por la Lonja de Propiedad Raíz una vez revisó la oferta inicial, pero sin las compensaciones, conforme lo había advertido.

Es de tener en cuenta que el avalúo comercial contratado por el actor exclusivamente para el piso 301 elaborado por la firma TECNOCASA, afiliada a CORALONJAS[12] el 27 de enero de 2012, se había realizado por un valor total de $141'311.563.oo; señala este avalúo, que es el mismo mencionado para el piso 201, que los métodos aplicados fueron el de comparación o de mercado y el de costo de reposición, sin embargo, como ya se observó, presentó las

[12] Folios 261 a 271 del cuaderno principal.

falencias resumidas en parágrafos anteriores, lo cual no fue controvertido por el actor.

Visto lo anterior, se tiene que el avalúo comercial de los dos inmuebles es el fijado por los actos acusados, lo cual no fue desvirtuado por el actor.

Alega el actor en su recurso de apelación, que la indemnización debió comprender además los perjuicios que le fueron causados y fueron probados en el proceso, lo cual procedía si se hubieran aplicado los artículos 83 y 246 de la Ley 1450 de 2011.

Para dilucidar este punto, por ser pertinente a todos los cuestionamientos que el actor hace a la sentencia de primera instancia, la Sala prohíja lo expresado en la sentencia de 3 de julio de 2014 (Expediente núm. 2010-01898 01[13]), que en un caso similar, decidió el recurso de apelación interpuesto contra la

[13] Consejera ponente María Elizabeth García González.

sentencia de 28 de octubre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que denegó las pretensiones de la demanda.

Dijo entonces la Sala:

> "… Entonces lo procedente era que se desvirtuara por parte de la demandante que el avalúo no cumplió con los parámetros señalados en el Decreto 1420 de 1998, pero ella se limitó a expresar que el avalúo que contrató la Administración no cumplió con lo dispuesto por el citado Decreto, sin demostrarlo.
>
> En cuanto a los contratos de arrendamiento[14], se tiene que no obran facturas ni testimonios que prueben su existencia.
>
> La actora también es vaga en solicitar que se tengan en cuenta unos avalúos realizados por el IGAC que supuestamente aumentaron el avalúo de otros predios en un 50%, pero no los menciona ni específica.
>
> **Si bien es cierto que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-153 de 1994 señaló que el *quantum* de la expropiación debe abarcar, además del valor del bien expropiado, el de *"…los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación"*, estas circunstancias deben ser probadas por el propietario cuyo bien ha sido expropiado.** (Resalta y subraya la Sala en esta oportunidad)
>
> **Los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad, lo cual significa que corresponde a quien demanda su**

[14] Folios 72 y 73 *ibídem*.

declaratoria de nulidad, demostrar que la decisión en ellos contenida no se ajustó a la Ley, tarea que en manera alguna llevó a cabo la actora, pues en su recurso de apelación pretende que sea la Sala la que esclarezca la verdad y decrete unas pruebas que bien pudo aportar al proceso, para que se pudiera estudiar su procedencia en segunda instancia, de conformidad con el artículo 214 del Código Contencioso Administrativo; además, la facultad oficiosa no está diseñada para enmendar la deficiente carga probatoria de las partes, sino para cuando las pruebas que éstas aporten no le den suficientes elementos de juicio al Juez. (Resalta la Sala en esta oportunidad)

Así lo ha sostenido esta Corporación, entre otras, en sentencia de 4 de septiembre de 2008 (Expediente núm. 1996-02490, Actores: Salvador Ospina y otros, Consejero ponente doctor Mauricio Fajardo Gómez), al precisar que:

> "… Ante tal circunstancia se hace necesario recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, "*Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*", sin que tal exigencia haya sido satisfecha en el *sub iudice*; así mismo se advierte que "*la Sala no puede entrar a suplir la ausencia absoluta de prueba, porque su facultad oficiosa está prevista para los casos de ambigüedad; e igualmente no puede entrar a mejorar el estado probatorio de la parte demandante*[15]*…".*

De otra parte, en un proceso de similares circunstancias a las del caso sub júdice, mediante sentencia de 27 de octubre de 2011, que la Sala prohíja (Expediente núm. 2005-00027 -01, Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso), se dijo:

> "La Sala ya ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de los avalúos comerciales practicados por las entidades legalmente autorizadas, a efectos de fijar el valor de la indemnización en los eventos de expropiación por vía

[15] Sentencia del 18 de marzo de 2004. Expediente No. 14.338.

administrativa y ha concluido que, aun cuando en el informe técnico no se precisen las operaciones o la forma como fueron calculados los valores a partir de los cuales se obtuvo el precio indemnizatorio, en la medida que dicho precio hace parte del acto administrativo mediante el cual se dispone la expropiación, se presume ajustado o calculado conforme a la ley y, por ende, corresponde al interesado desvirtuar tal presunción.

En efecto, en sentencia de 14 de mayo de 2009 (M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Exp. Nº 2005-03509-01), dijo la Sala:

> Observa esta Corporación que si bien en el avalúo elaborado por la Subsecretaría de Catastro Municipal, obrante a folios 66 a 74 del cuaderno principal, se anuncia que el precio del inmueble establecido por la administración se determinó como resultado de la aplicación del "MÉTODO COMPARATIVO DE MERCADO", que *"Consiste en deducir el precio por comparación de transacciones, oferta y avalúos de inmuebles similares o equiparables, previos ajustes de tiempo, conformación y localización entre otros",* y aunque se asegura que *"Se han consultado las estadísticas y avalúos recientes y la de varios miembros afiliados a la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín S. A., sobre operaciones y avalúos efectuados recientemente sobre inmuebles similares",* **lo cierto es que en ninguno de los apartes de dicho documento ni en sus anexos se señalan cuáles fueron exactamente las operaciones inmobiliarias o los avalúos recientes que se tuvieron en cuenta para hacer la anunciada comparación**, lo cual permite concluir que contra el justiprecio realizado por esa dependencia municipal cabrían exactamente las mismas críticas que el apoderado del Municipio demandado formula en su apelación contra el

dictamen rendido por la perito, pues **ante la ausencia de la mencionada información, el avalúo practicado por la Subsecretaría de Catastro Municipal también estaría desprovisto de argumentos técnicos y de apoyo probatorio**.

No obstante lo anterior, **al haberse incorporado dicho valor en el texto de los actos administrativos demandados, debe entenderse que el mismo se encuentra amparado por la misma presunción de legalidad y de certeza que se predica de las decisiones de la administración**, lo cual admite desde luego prueba en contrario. En tales circunstancias, **el actor tiene la carga de demostrar en el proceso que el avalúo oficial es equivocado, demostrando precisamente su incorrección**." (Resaltó la providencia)

… .

Aunado a lo anterior, el citado avalúo tampoco controvierte en forma directa aquél rendido por la Lonja de Propiedad Raíz a instancias del IDU, ni menciona de qué modo éste incurrió en fallas o pasó por alto los parámetros establecidos en el Decreto 1420 de 1998, pues simplemente se limita a realizar una nueva valoración que, como se dijo, no evidencia ninguna falencia en el precio indemnizatorio reconocido y pagado a los demandantes, de acuerdo con lo dispuesto en las Resoluciones 4717 de 2004, 6812 de 2004 y 7907 de 2004.

… .

De otro lado, aunque los demandantes alegan que el avalúo que sirvió de fundamento al IDU para fijar el precio indemnizatorio, no incluyó el daño emergente y el lucro cesante derivados de la interrupción sobreviniente de los contratos de arrendamiento de los locales comerciales que funcionaban en el inmueble expropiado, lo cierto es que tampoco probaron su existencia, pues dentro del expediente

> sólo obra como prueba de tales perjuicios, la copia del contrato de arrendamiento del local comercial suscrito el 23 de agosto de 1999 por los señores Florentino Martínez Hernández (arrendador) y Carlos Alberto Pulido B. y Carmen Rosa Barrera Cuervo (arrendatarios), contrato en el que se fijó un canon de arrendamiento de trescientos mil pesos ($300.000.oo), pactándose como término de duración seis (6) meses, lo cual significa que para el 15 de abril de 2004, fecha en que se dispuso la expropiación por vía administrativa, no estaba vigente. …".

Así las cosas y pese a que es cierto que la Jurisprudencia ha estimado que la indemnización que se reconoce a quienes se ven afectados con la expropiación, tiene carácter reparatorio y debe comprender no sólo el precio comercial del bien sino los demás perjuicios que pudieron causarse con tal medida, incluidos el daño emergente y el lucro cesante, es deber del interesado probar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuáles son los perjuicios y su monto y su nexo de causalidad con la expropiación decretada, lo que no ocurrió en el asunto de la referencia; es de anotar que el actor no figura como arrendador de los inmuebles de su propiedad, como lo explicaron la parte demandada y el Tribunal y que no

se aportó con la demanda ni posteriormente, documento alguno que acreditara los supuestos gastos y pagos ni la disminución del patrimonio de renta al que se refiere ni de los daños que deban ser reparados ni su relación con la expropiación.

Ahora bien, en cuanto a las compensaciones que se le ofrecieron antes de la expedición de los actos acusados, lo cierto es que tenían una condición, cual era la de que se aceptara voluntariamente la oferta y como ello no ocurrió, porque se tuvo que acudir a la expropiación administrativa, no se otorgaron.

Las consideraciones precedentes conducen a la Sala a confirmar la sentencia apelada, como en efecto se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

En firme esta providencia, previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 23 de junio de 2016.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

LEGIS®
INFORMACIÓN & SOLUCIONES

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO **GUILLERMO VARGAS AYALA**